



## Propuestas de reforma para fortalecer los gobiernos subnacionales

Emilio Sánchez Salazar



## **Autor**

---

**Emilio Sánchez Salazar<sup>1</sup>**

## **Coordinación editorial**

---

**Sophia Appl Scorza  
Carlos Cabrera Espinosa**

## **Diseño editorial**

---

**Michelle Acosta**

## **Agradecimientos y revisiones**

---

**Iván Benumea Gómez  
Carlos Brown  
Daniela Castro  
José Luis Clavellina  
Máximo Jaramillo  
Alejandra Macías  
Isabel Mateos  
Diego Merla López  
Ana María Morales Chacón  
Efrén Pérez  
Enrique Provencio  
Alma Rodríguez  
Emilio Sánchez**

Este documento de trabajo es el resultado de la colaboración entre el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), la Fundación Friedrich Ebert, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, el Instituto de Estudios Sobre Desigualdad (Indesig), México Evalúa, Oxfam México y el Programa Universitario de Estudios de Desarrollo (PUED) de la UNAM. Desde 2020, se han llevado a cabo espacios de diálogo con personas expertas del ámbito académico, político, de la sociedad civil y el sector público sobre la necesidad de una reforma fiscal justa y progresiva para reducir la desigualdad en México y aumentar el financiamiento disponible para fortalecer las instituciones públicas, garantizar derechos e impulsar el desarrollo sostenible.

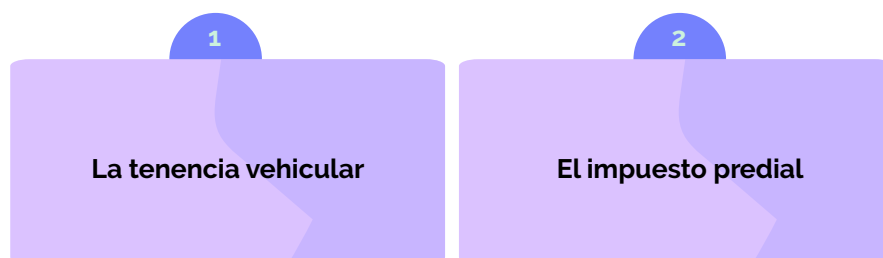
**Contacto:**  
[contacto@alianzajusticiafiscal.mx](mailto:contacto@alianzajusticiafiscal.mx)

**#SinImpuestosNoHayDerechos**

<sup>1</sup> Licenciado en Economía por el Tecnológico de Monterrey y estudiante de la maestría en Economía Aplicada por la misma institución. Investigador en finanzas públicas subnacionales del CIEP.

## RESUMEN

Las entidades federativas tienen una alta dependencia de las transferencias del Gobierno Federal, lo que da como resultado capacidades limitadas para elaborar políticas públicas propias a nivel estatal y municipal. Ante esta situación, el presente texto señala que aprovechando instrumentos tributarios existentes se pueden aumentar los ingresos de los gobiernos subnacionales de manera significativa. Se centra en propuestas para fortalecer la recaudación mediante:



**Dos de los mecanismos fiscales con mayor potencial para aumentar los ingresos propios de los gobiernos estatales y municipales.**

En el primer caso, se plantea reformular el impuesto a la tenencia, integrando componentes ecológicos mediante una Ley General de Tenencia. Se estima que con esta reforma, se podría lograr un aumento de 4% en la recaudación estatal. En el caso del predial, se plantean una serie de medidas para que las instituciones municipales encargadas de su recaudación puedan contar con un padrón catastral actualizado y completo. Entre estas se sugiere retomar la Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros, la cual está pendiente en comisiones del Senado desde septiembre de 2021. Los gobiernos subnacionales son los más cercanos a su gente, por lo que dotarlos de capacidades administrativas y financieras adecuadas representa un paso clave para garantizar derechos esenciales como el acceso al agua, la electricidad, un medio ambiente sano y una movilidad sostenible.

# INTRODUCCIÓN

México está compuesto por 32 entidades federativas y 2,469 municipios, cada uno con características económicas y demográficas propias, así como diferentes capacidades institucionales en materia fiscal. Con el fin de reducir desigualdades entre estados y municipios, el federalismo mexicano y la coordinación en materia fiscal tienen el objetivo de asegurar la equidad del sistema tributario entre los contribuyentes de todo el país, simplificar el sistema tributario nacional y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales (Castañeda, 2003).

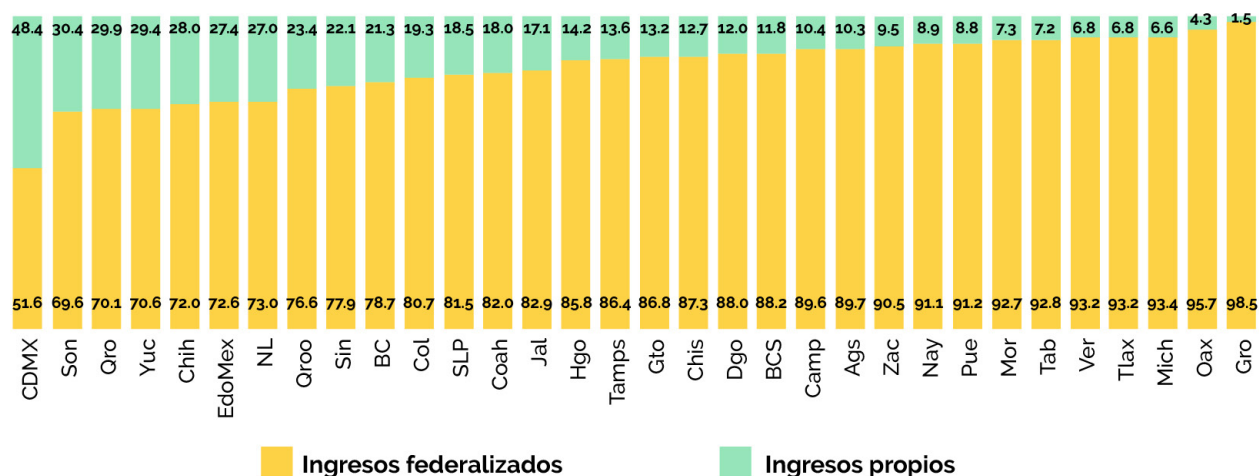
En esta coordinación fiscal, los gobiernos subnacionales ceden parte de sus potestades tributarias al gobierno central a través del cobro de impuestos como el ISR, el IVA y el IEPS, así como de los ingresos petroleros. A cambio de ceder estas facultades, los estados reciben una parte de la recaudación de estos impuestos y se establece una bolsa conformada por dichos recursos llamada Recaudación Federal Participable (RFP). Con esta RFP, posteriormente, se hace la repartición de la recaudación a los estados y municipios a través del gasto federalizado.

## Coordinación fiscal y dependencia

El gasto federalizado corresponde a los recursos recaudados por la federación, que son transferidos a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, mediante el gasto federalizado programable (i.e. transferencias condicionadas) y el no programable (ASF, 2020).

Las entidades federativas tienen una alta dependencia de las transferencias que hace el Gobierno Federal **por medio del gasto federalizado**. Esta situación conlleva retos importantes en materia de gasto, así como limitaciones y oportunidades en materia de ingresos. Para el periodo de 1989-2019, dichas transferencias representaron, en promedio, el 83,5% del total de los ingresos estatales. En 2023, estos recursos representaron, en promedio, el 84% de los ingresos de las entidades federativas (Figura 1). Sin embargo, estos resultados son distintos para cada estado.

Figura 1: Composición de los ingresos de los gobiernos estatales (2024)



Fuente: CIEP (2024).

## La vulnerabilidad de los ingresos subnacionales

En un contexto en el que el gasto federalizado representa, en promedio, más del 80% de los ingresos subnacionales, las **entidades federativas y los municipios tienen un escaso margen para la elaboración de políticas públicas propias** y están sujetos a la capacidad del Gobierno Federal para tener un desempeño fiscal óptimo que permita entregar las transferencias conforme a lo acordado.

Bajo esta línea, es importante mencionar que parte del gasto federalizado se calcula con base en la RFP y que los ingresos que la componen están expuestos a riesgos. El principal componente de incertidumbre es el desempeño macroeconómico, cuya evolución puede tener repercusiones negativas en la recaudación estimada. Adicionalmente, los **ingresos petroleros se ven afectados por la evolución del precio por el barril, mientras que el crecimiento del PIB y la tasa de interés, entre otras variables, influyen en la recaudación de los ingresos tributarios** (CIEP, 2023).

El precio de la mezcla mexicana de petróleo, además de ser volátil, tiene un impacto directo en las transferencias del Fondo Mexicano para el Petróleo (FMP) al Gobierno Federal. **El papel de este fondo es clave no solo para la determinación de la RFP, sino también para los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)**, el cual es un mecanismo que, en momentos de incertidumbre, permite compensar las disminuciones en la RFP y asegurar que los recursos federalizados se entreguen a los gobiernos subnacionales.

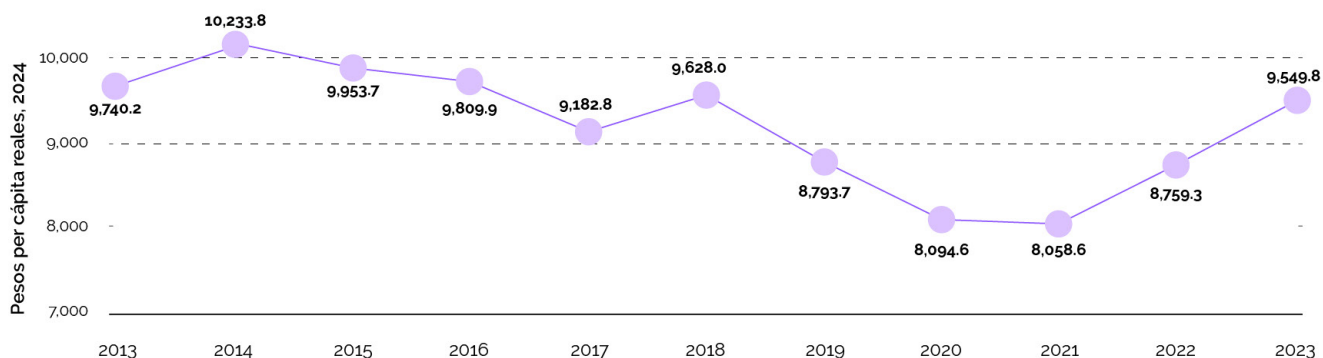
Por ejemplo, en 2023, se estimó un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de 3.0%, una inflación promedio de 4.7% y una tasa de interés promedio de 8.95%. Sin embargo, dichos supuestos no se cumplieron, lo cual ocasionó que la recaudación presupuestaria cerrara el año 1.2% por debajo de lo aprobado en la LIF 2023. Por lo tanto, en 2023 dicha caída fue producto de ingresos tributarios (-2.3%) y petroleros (-17.9%) menores a lo previsto en 106,402 y 235,244 mdp, respectivamente (CIEP, 2024). Lo anterior ocasionó que el gasto federalizado fuera 0.9% menor a lo aprobado en 2023. Por su parte, las participaciones, que son el componente más grande de dichas transferencias, fueron 5.9% menores a lo aprobado en el mismo año, o 71,579.1 mdp menos.

## El espacio (fiscal) que tienen los gobiernos subnacionales

La dependencia de las transferencias federales no solo limita la capacidad de los gobiernos subnacionales para hacer política pública; también los desincentiva a elevar su recaudación propia (Smoke, *et al.*, 2022). En 2021, la recaudación tributaria a nivel estatal en México promedió el 2.6% del PIB, mientras que esta misma fuente de ingresos, pero a nivel municipal, representó solo el 1.6% del PIB (OCDE, *et al.*, 2023). En comparación con el promedio de la OCDE, a nivel estatal, México se sitúa 9.9 puntos porcentuales por debajo, mientras que, a nivel municipal, está 1.9% por debajo del promedio de la misma organización.

Por otro lado, el espacio fiscal a nivel estatal, que es el presupuesto disponible para hacer política pública en el corto plazo (Villarreal y Villa, 2021), y que se calcula descontando de los ingresos los gastos ineludibles, es limitado. De 2018 a 2021, el espacio fiscal por persona se ha reducido en un 16.3% (Figura 2). Sin embargo, de 2021 a 2023, el espacio fiscal se incrementó en un 9.8%. Lo anterior puede deberse al incremento que observó el gasto federalizado en el mismo periodo, que fue alrededor del 8%. Por lo tanto, pese a que el espacio fiscal está tomando una tendencia a la alza, esta ha sido, principalmente, a través de recursos federalizados.

**Figura 2:** Espacio fiscal promedio de las entidades federativas



Fuente: INEGI (2024a).

Una de las causas de la baja recaudación propia consiste en que los estados no aplican el total de impuestos que pueden utilizar para recaudar ingresos propios. En 2019, de un total de 18 impuestos que podrían aplicarse, sin considerar adicionales y accesorios, entre otros, en promedio se utilizaron solo ocho (CEFP, 2021). En un contexto en el que las transferencias federales pueden llegar a ser volátiles, resulta indispensable que los gobiernos estatales y municipales fortalezcan su recaudación propia. Por lo tanto, en las siguientes secciones se harán una serie de propuestas que fomenten la independencia fiscal de los entes subnacionales.

# PROPUESTAS DE REFORMA

## Propuestas desde lo estatal

### Reformular el impuesto a la tenencia con componentes ecológicos en los 32 estados

El impuesto a la tenencia o uso de vehículos es un gravamen sobre el patrimonio (propiedad o posesión de un bien) y sobre el uso que representa un vehículo automotor de transporte terrestre. En la práctica, la tenencia es un impuesto progresivo que también cumple un control ambiental, relativamente fácil de cobrar y que, en los estados donde se recauda, representa una fuente de ingresos significativa (Herrera González, 2019).

Existen otros recursos no tributarios que son pagados por la propiedad de un automóvil como los derechos vehiculares (refrendo, verificación y licencias, entre otros). No obstante, sus cuotas las pagan los contribuyentes por igual, ya que no se asocian al valor del vehículo y, por ende, a los ingresos del contribuyente (México Evalúa, 2021). Lo anterior implica que dichos cobros no sean progresivos.

La diferencia entre los derechos vehiculares y la tenencia es que esta última se grava en función del valor del vehículo, lo que introduce un elemento de progresividad en el sistema fiscal. Al estar asociada directamente con el valor del automóvil, la tenencia refleja la capacidad económica del contribuyente de una manera más equitativa, ya que aquellos que poseen vehículos de mayor valor, generalmente con mayor poder adquisitivo, contribuirían más al financiamiento de servicios públicos. En cambio, los derechos vehiculares, al ser una cuota fija, no logran capturar esta diferenciación y, por tanto, son regresivos al imponer la misma carga a quienes tienen vehículos de bajo y alto valor. Enfocarse en la tenencia permitiría, entonces, una mayor equidad en la recaudación, al mismo tiempo que fortalecería la autonomía fiscal de las entidades federativas.

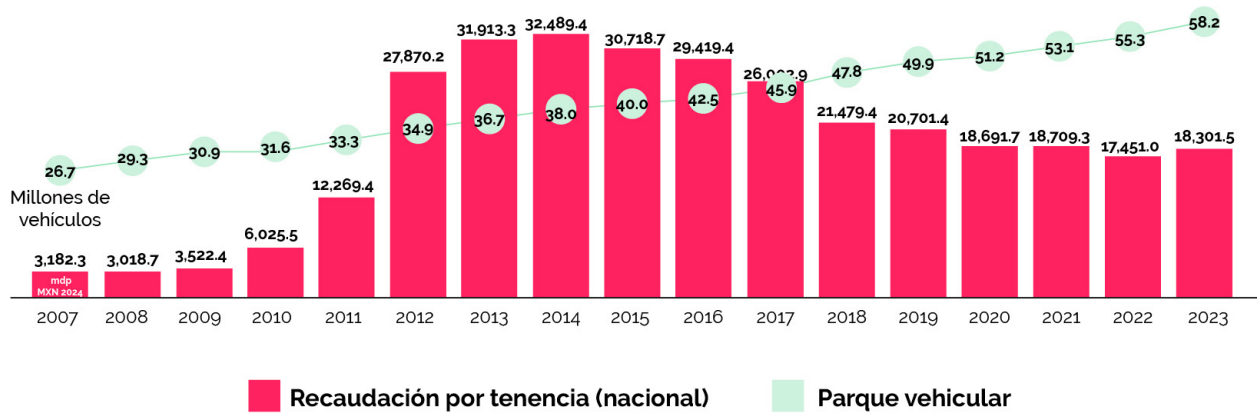
### El estatus de la tenencia en México

En comparación con la recaudación que se tenía en 2008, el impuesto ha dejado de ser una fuente sólida de ingresos locales debido a su eliminación en varios estados o a la reducción de las tasas impositivas. De 2014 a 2023, la recaudación por dicho impuesto ha disminuido en un 43.7%. Asimismo, la tenencia como proporción de los impuestos estatales disminuyó de 19.8%, en 2014, a 6.7%, en 2023. De manera similar, como proporción de los ingresos totales, en promedio, pasó del 0.9% al 0.4% durante el mismo periodo. Para 2024, solo ocho estados continuaron implementando este impuesto con un subsidio menor al 100% (AMDA, 2024).

La relevancia de reintroducir la tenencia se incrementa ante el aumento del parque vehicular, el cual se expandió un 118% entre 2007 y 2023. Además, al analizar las tendencias de ventas, vehículos de dimensiones pequeñas como los subcompactos pasaron de representar el 39.6% de las ventas, en 2005, al 20.8% en 2023, mientras que las de vehículos más grandes como los SUV, aumentaron del 14.6% al 36.7% en el mismo periodo. Esta evolución hacia vehículos con motores más grandes implica mayores emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).



**Figura 3:** Evolución del parque vehicular y de la recaudación por tenencia



Fuente: CIEP y Transparencia Mexicana (2024).

### El potencial recaudatorio de la tenencia

Los gobiernos estatales tienen la oportunidad de ampliar su espacio fiscal a través del cobro de la tenencia. En un ejercicio del CIEP (2022) en el que se simularon dos escenarios de recaudación para el impuesto a la tenencia, asumiendo las mismas condiciones existentes en su cobro en 2008 pero utilizando el parque vehicular de 2020, se **estimó una recaudación de entre 82.4 mil mdp y 89.8 mil mdp, lo que representa más de cuatro veces lo recaudado en la actualidad** y beneficiaría a todas las entidades.

Por su parte, la tenencia también puede gravar las externalidades negativas que genera un automóvil a través de las emisiones de GEI y el uso de infraestructura tanto en zonas urbanas como rurales. En ese sentido, se propone agregar un componente ecológico a través de tarifas diferenciadas con base en el nivel de emisiones del automóvil. Asimismo, se propone imponer un impuesto sobre el vehículo en función del "espacio" que este ocupa en la infraestructura pública. Este enfoque aseguraría que los vehículos más contaminantes o que ocupan más espacio contribuyan de manera justa.

Además, sería deseable que los recursos recaudados a través de la tenencia se asignaran a fines específicos que mejoren la calidad de vida de las personas en materia de movilidad. Por ejemplo, dichos recursos pueden destinarse a un fondo para el desarrollo de las redes de transporte público masivo.

Para desarrollar el potencial recaudatorio de la tenencia, se propone elaborar una Ley General de Tenencia, en la que la normatividad, las tasas y especificaciones técnicas sean dictaminadas por la federación, pero cuyo cobro lo realicen los estados. Lo anterior aseguraría que las 32 entidades federativas cobren dicho impuesto y, por tanto, fomentaría la recaudación subnacional. En ese sentido, CIEP y Transparencia Mexicana (2024) rediseñaron el impuesto a la tenencia vehicular, contemplando lo siguiente:

01

**Progresividad:** Se mantiene la naturaleza progresiva de la tenencia como principio rector. Dicho componente se grava aplicando diferentes tasas, con base en el **precio del vehículo**.

02

**Medio ambiente:** Considerar la evolución del parque vehicular, particularmente el ingreso de híbridos y eléctricos, algunos de alta gama, así como su impacto en la transición energética y la progresividad del impuesto. Lo anterior se aplica a través de una **tarifa de 40 pesos por cada 100 centímetros cúbicos del tamaño del motor**.



03

**Infraestructura:** Asumir como precondition del instrumento las políticas de movilidad y las necesidades de infraestructura pública a nivel estatal. Se calcula a partir de una **cuota de uso de infraestructura** determinada por el 2% del precio depreciado del vehículo, ajustándose por su volumen en metros cúbicos.

Se estima una recaudación total por concepto de tenencia de 143,418.4 mdp, lo cual equivale a **un ingreso de 124,984.4 mdp adicionales para los estados**. Dicho monto equivale a un incremento de 4% en los ingresos estatales. Asimismo, este nuevo impuesto a la tenencia sería capaz de disminuir la dependencia hacia las transferencias por gasto federalizado. En promedio, la dependencia se reduciría en un 3.4%.

La política tributaria tiene que estar acompañada de un padrón identificado y registrado. Se encontró que, en general, **los estados no cuentan con un registro vehicular actualizado**. Por lo tanto, el primer paso es contar con un registro nacional vehicular homologado y actualizado. Lo anterior implica contar con bases de datos en las que puedan consultarse los vehículos registrados por estado, su precio y características técnicas tales como dimensiones, peso y emisiones de GEI.

## Propuestas para modificar la tenencia con el fin de fortalecer los ingresos de las entidades federativas

---

01

**Establecer** una Ley General de Tenencia, en la que la federación sea la encargada de elaborar la normatividad y los fundamentos para la aplicación del impuesto, mientras que la recaudación le corresponda a las 32 entidades federativas.

02

**Rediseñar** la tenencia de tal forma que no solo contemple su naturaleza progresiva, sino que también sirva como instrumento fiscal de regulación ambiental, así como para el uso de la infraestructura.

03

**Utilizar** los recursos recaudados por medio del impuesto a la tenencia para financiar proyectos de movilidad sostenible, como la construcción de líneas de metro, metrobús y ciclovías, entre otros.

04

**Construir** una agenda de información pública a nivel subnacional, con el fin de contar con registros vehiculares homologados y actualizados.

## Propuestas desde lo municipal

### Fortalecer las capacidades administrativas de los gobiernos locales, con el fin de aumentar la recaudación del impuesto predial

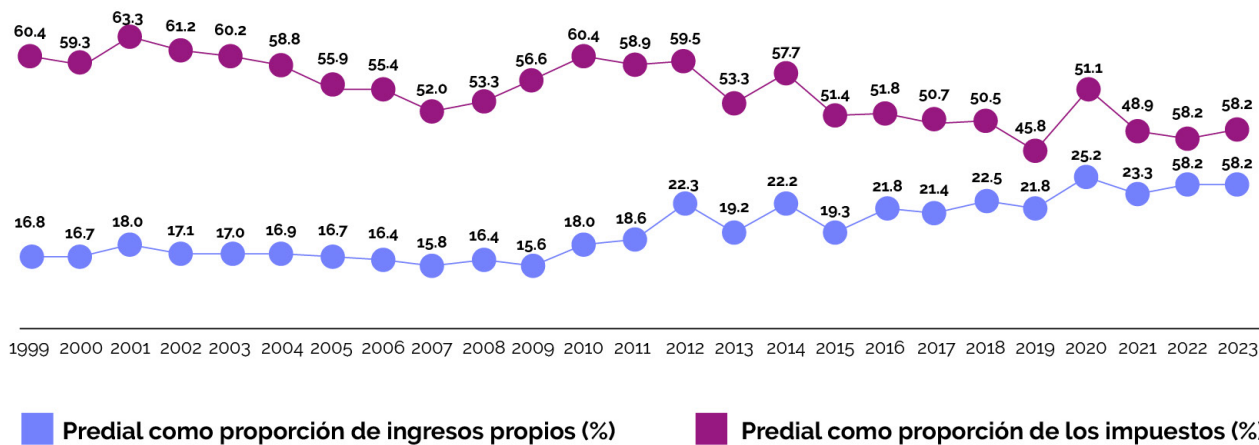
---

En 1999 se reformó el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de **incrementar las capacidades de los gobiernos municipales** para tomar decisiones en materia de administración tributaria, así como brindarles una mayor autonomía para definir las tasas impositivas para el impuesto predial. El resultado esperado era incrementar la capacidad de recaudación de ingresos propios para los gobiernos locales, así como reducir los desequilibrios fiscales y la dependencia en la federación (Espinosa, Martínez y Martell, 2018). Sin embargo, como se mencionó, la recaudación a nivel municipal en México está 1.9% puntos porcentuales del PIB por debajo del promedio de la OCDE.

Bajo los principios del federalismo fiscal, la provisión de bienes y servicios públicos debe localizarse en el menor nivel de gobierno, considerando los costos y beneficios relevantes. Asimismo, es importante asignar responsabilidades para la formación de políticas y su implementación al más bajo nivel de gobierno para que sus objetivos puedan ser exitosamente logrados (Guillermo y Vargas, 2017, 39). Estos principios pueden tener como fundamento legal la reforma al artículo 115 de la Constitución mencionado anteriormente. Asimismo, dichos principios destacan la importancia del gobierno municipal en la elaboración de políticas públicas, ya que, al ser los **entes más cercanos a su población**, conocen de mejor manera sus necesidades y preocupaciones.

El predial es uno de los impuestos recaudados directamente por los gobiernos municipales y, además, es considerado como el mecanismo tributario por excelencia de los gobiernos locales. En ese sentido, el predial es la fuente de ingresos más importante para dichas entidades, ya que **en 2023 representó, en promedio, el 24.3% de sus ingresos propios y el 49.2% de la recaudación por impuestos**. Sin embargo, dichas proporciones han tenido disminuciones en los últimos años. Por un lado, de 2020 a 2023 el predial, como proporción de los ingresos propios municipales, disminuyó en un 0.9%, mientras que, como proporción de los impuestos, cayó en un 5.9% en el mismo periodo.

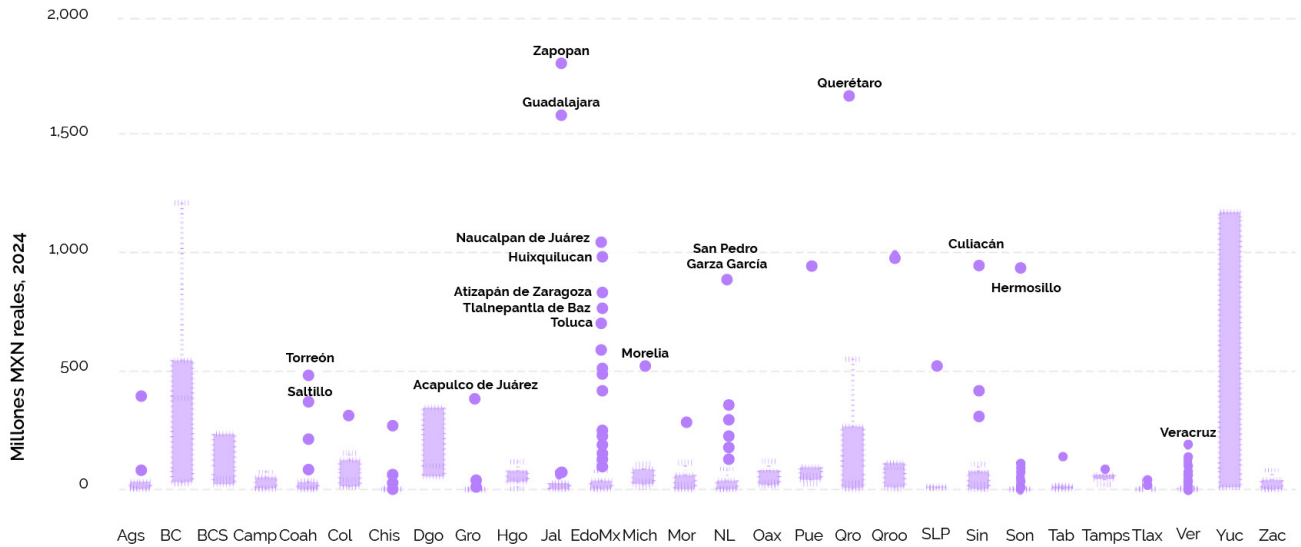
**Figura 4:** Evolución del predial como proporción de los ingresos propios e impuestos



Fuente: INEGI (2024a).

Por otro lado, si se analiza la recaudación por predial en cada entidad federativa, se observa que los municipios con mayor densidad de población y/o las capitales de los estados son los que recaudan más por este impuesto. Por ejemplo, la recaudación por predial del municipio de Abasolo, Nuevo León, representa el 0.01% de lo que percibió Monterrey, que es el ente con mayor recaudación por predial en el estado en 2022. Por otro lado, en el municipio de Juchitán, Guerrero se recaudan solamente 393.5 pesos, mientras que Acapulco recauda 389.7 mdp.

**Figura 5: Recaudación por predial (2023)**



Nota: No se incluye a la Ciudad de México, dado que la organización política de la entidad hace que el gobierno de la ciudad sea el encargado de recaudar el predial.

Fuente: INEGI (2024a).

Naturalmente, los municipios con mayor concentración de población y, por ende, mayor número de predios, tendrían que percibir mayores ingresos por predial. Sin embargo, la alta disparidad también puede deberse a las capacidades que tienen las haciendas locales para recaudar dicho impuesto. En ese sentido, la fortaleza administrativa de un gobierno resulta ser un determinante significativo para la recaudación tributaria y no tributaria (DiCesare, 2008).

Cuando se habla de la fortaleza administrativa, deben mencionarse las **capacidades institucionales de las haciendas locales**, como los recursos humanos, materiales y presupuestales con los que cuentan y la manera en la que se aprovechan. Para el caso del predial, la literatura es contundente al señalar que los factores administrativos previamente mencionados resultan ser determinantes para la recaudación efectiva de dicho impuesto, así como una de las razones por las cuales ha perdido relevancia como fuente de ingresos local (Unda, 2021; Ibarra y Sotres, 2021; Espinosa *et al.*, 2018).

Con base en lo anterior, CIEP (2022) realizó un índice de eficiencia en el cobro de predial, a partir de los recursos humanos, materiales y presupuestales de las haciendas locales en México, el cual tiene una escala del 0 al 1. Si un municipio tiene un coeficiente de 0, entonces no es eficiente en la recaudación, mientras que, si toma el valor de 1, se concluye que es eficiente. Se observa que municipios de Veracruz, Yucatán, Guanajuato, Sinaloa y Morelos, con base en las condiciones particulares de cada estado, se concentran en niveles de eficiencia muy baja, dado que las distribuciones de eficiencia de cada entidad no son mayores a 0.2.

Retomando el ejemplo anterior de los municipios en Nuevo León, Abasolo presenta un coeficiente de 1, mientras que Monterrey tiene un coeficiente de 0.1. Esto significa que, a pesar de ser el municipio con mayor recaudación en el estado, Monterrey no aprovecha de manera óptima sus recursos humanos, materiales y presupuestales para recaudar el predial, lo que indica un potencial de incremento en sus ingresos por este concepto. En contraste, Abasolo, aunque es el municipio con la recaudación más baja, utiliza eficientemente los recursos disponibles en su tesorería.

Esto refleja que las capacidades administrativas son fundamentales para la recaudación adecuada del impuesto predial. En ese sentido, uno de los factores administrativos más influyentes para incrementar la eficiencia en el cobro del predial es el uso adecuado del catastro. El catastro es un **inventario preciso y detallado de bienes inmuebles**, tanto públicos como privados, que incluye información como su valuación y registro (INDETEC, 2006). Este permite su uso múltiple como herramienta para obtener elementos técnicos, estadísticos y fiscales de los predios localizados en un municipio.

La importancia del catastro para la recaudación del predial radica en que **termina por ser la base gravable**, dado que, en primer lugar, el padrón catastral también es un registro de las propiedades existentes en un municipio. En segundo lugar, el valor catastral de una propiedad es uno de los componentes que se utilizan para el cálculo del impuesto. Por lo tanto, resulta imperativo que las instituciones municipales encargadas de la recaudación del predial posean los recursos administrativos para contar con un padrón catastral actualizado y completo; de lo contrario, se limitaría la capacidad de un ente local para recaudar el predial (IMCO, 2023).

La baja capacidad de los gobiernos municipales en México para recaudar el impuesto predial está estrechamente ligada al uso limitado del catastro con fines fiscales. Según el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México publicado por el INEGI (2023), apenas **el 24.1% de los municipios emplean el catastro para recaudar impuestos como el predial**. Además, el 17.7% de los municipios aún tienen su padrón catastral en formato de papel, lo que dificulta la actualización, el acceso y el manejo de la información y limita la efectividad en la recaudación y el aprovechamiento adecuado de los recursos disponibles.

Con el fin de mejorar la recaudación del predial, Cámara de Diputados (2021) propone lo siguiente:

- 01 **Implementar** el uso de medios electrónicos y tecnologías de información e incluir la vinculación entre catastros actualizados y sistemas tributarios.
- 02 **Mejorar** los sistemas catastrales utilizando tecnología de punta, aprovechando la información que genera el INEGI.
- 03 **Homologar** los sistemas tributarios para el cálculo y la determinación del impuesto, con el fin de subir los valores en donde se han rezagado y ajustarlos a la baja en donde se hubieran incrementado por encima del valor real.

Ante esta situación, es deseable que la revolución administrativa a nivel municipal se concrete con el apoyo de legislaciones federales. Por ello, ya se han presentado iniciativas que buscan implementar los tres puntos previamente mencionados. Por ejemplo, la propuesta de **Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros** tiene como objetivo armonizar y homologar la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales. Esta ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) desde 2013, y se concedieron 180 días al Congreso para expedir la ley. Sin embargo, esta lleva casi 10 años de incumplimiento. De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, la ley en cuestión está pendiente en comisiones del Senado desde septiembre de 2021, después de haber sido aprobada en la Cámara de Diputados.

Un padrón catastral actualizado y construido con los avances tecnológicos más recientes garantiza que se fortalezcan las capacidades administrativas de los entes municipales encargados de recaudar el predial. Esto no solo permitiría una mayor eficiencia en la gestión de los recursos fiscales, sino también una mejor planificación del desarrollo urbano local. **Una mejora en la administración catastral contribuiría al incremento de los ingresos municipales**, lo cual permitiría reducir la dependencia de los municipios a las transferencias federales y, al mismo tiempo, aumentaría sus capacidades para atender las necesidades de sus respectivas poblaciones.

## Propuestas para fortalecer las capacidades municipales con el fin de aumentar su recaudación

---

01

**Retomar** discusiones claves en el poder legislativo referentes a reformas en materia de armonización y homologación del catastro.

02

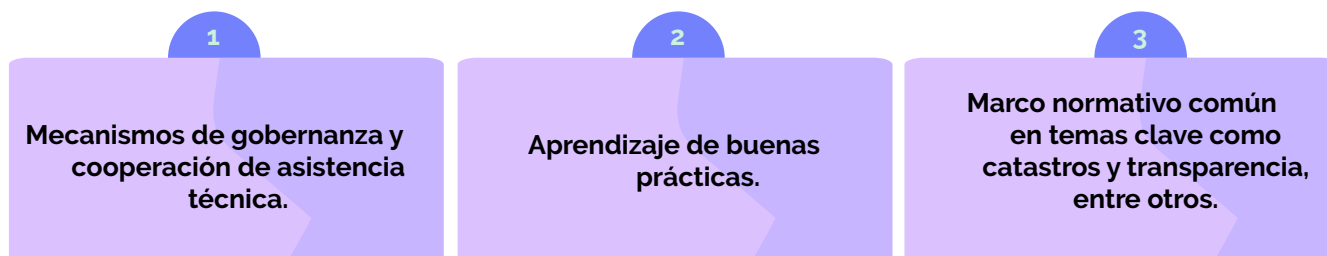
**Implementar** el uso de medios electrónicos y tecnologías de información e incluir la vinculación entre catastros actualizados y sistemas tributarios.

03

**Homologar** los sistemas tributarios para el cálculo y la determinación del impuesto predial, con el fin de subir los valores en donde se han rezagado y ajustarlos a la baja en donde se hubieran incrementado por encima del valor real.

## Propuestas desde la coordinación fiscal

**La coordinación fiscal también implica cooperación.** Es decir, existen casos de éxito en la aplicación de impuestos, manejo administrativo e innovación en materia de transparencia y rendición de cuentas en las 32 entidades y los 2,469 municipios del país. Por lo tanto, es deseable que aquellos gobiernos subnacionales que han hecho avances positivos sean capaces de compartir sus experiencias con aquellos que tienen áreas de mejora. Por lo tanto, se recomienda lo siguiente



## Conclusiones

La dependencia hacia la Federación no solo determina los niveles de deuda y financiamiento, sino que también limita la capacidad de los gobiernos locales para diseñar e implementar políticas públicas adaptadas a las necesidades específicas de su población. La baja recaudación a nivel subnacional restringe la posibilidad de realizar políticas públicas que promuevan objetivos como el desarrollo económico o la reducción de desigualdades sociales. Este desafío es especialmente crítico para los estados con menor capacidad recaudatoria, cuyos ingresos se componen principalmente por transferencias federales, exponiéndose a la volatilidad de los ingresos nacionales. En contraste, los estados con mayor autonomía financiera y recaudación propia pueden aplicar políticas innovadoras y mecanismos redistributivos sin comprometer la sostenibilidad de sus finanzas públicas. Por ello, es indispensable una reforma fiscal progresiva que fortalezca la capacidad de recaudación local, mejore la equidad en la distribución de recursos y reduzca las disparidades entre regiones.

El presente texto demuestra que no es necesario crear nuevos impuestos para aumentar los ingresos de los gobiernos subnacionales. Resulta más conveniente aprovechar los instrumentos tributarios ya existentes que, además, han demostrado ser una fuente importante y estable de recursos. En ese sentido, es crucial fortalecer la recaudación del impuesto predial y la tenencia vehicular, dos de los mecanismos fiscales con mayor potencial, para aumentar los ingresos propios de los gobiernos estatales y municipales.

El impuesto predial, por ejemplo, representa, en promedio, el 24.3% de los ingresos propios municipales, pero su recaudación está limitada por la falta de catastros actualizados y homologados, así como por la baja eficiencia administrativa en muchos municipios. Del mismo modo, la tenencia vehicular, ha perdido relevancia en varios estados debido a su eliminación o a la disminución de tasas. Reintroducirla con componentes ecológicos y de infraestructura permitiría no solo incrementar los ingresos estatales, sino también fomentar una movilidad más sostenible y equitativa.

En vista de lo anterior, una reforma fiscal no solo debe velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas federales; también tiene que encontrar mecanismos para fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales, así como fomentar el sistema federalista que rige al país. El último paso, pero quizás el más importante, es que los tomadores de decisiones tengan la **voluntad de poner al federalismo como un tema clave de la agenda legislativa**. No se menciona el arreglo federal en los planes de gobierno, ni en las campañas de los partidos políticos, ni en propuestas de reformas constitucionales (Cabrerero, Mendoza, E., Cejudo, G. M., y López Ayllón, S., 2024). Los gobiernos subnacionales son los más cercanos a su gente, por lo que dotarlos de capacidades administrativas y financieras adecuadas garantizaría derechos esenciales como el acceso al agua, electricidad, un medio ambiente sano y una movilidad sostenible.

## Referencias

- AMDA (2024). Tenencias por estados 2024: <https://www.amda.mx/tenencias-2024/>
- ASF (2020). Marco de referencia general del gasto federalizado: [https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/MR-General\\_a.pdf](https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/MR-General_a.pdf)
- Cabrero Mendoza, E., Cejudo, G. M., y López Ayllón, S. (2024). Los nuevos escenarios para el federalismo mexicano: Desafíos y tendencias futuras (no. 3). Red Universitaria de Jalisco, Universidad de Guadalajara.
- Castañeda, R. (2003). Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. *Federalismo Hacendario*, 26-41: [https://www.sncf.gob.mx/delivery?srv=1&repo=1&path=/Antecedentes/Antecedentes\\_SNCF.pdf](https://www.sncf.gob.mx/delivery?srv=1&repo=1&path=/Antecedentes/Antecedentes_SNCF.pdf)
- CIEP (2022). Finanzas públicas locales: Hacia una nueva coordinación fiscal: [https://finanzaslocales.ciep.mx/FinanzasLocales\\_CIEP\\_29\\_06\\_22.pdf](https://finanzaslocales.ciep.mx/FinanzasLocales_CIEP_29_06_22.pdf)
- CIEP (2023). Inestabilidad en la Recaudación Federal Participable: Repercusiones en el gasto federalizado: <https://ciep.mx/inestabilidad-en-la-recaudacion-federal-participable-repercusiones-en-el-gasto-federalizado/>
- CIEP (2024). Informe trimestral de finanzas públicas. Diciembre de 2023: <https://ciep.mx/informe-trimestral-de-finanzas-publicas-diciembre-de-2023-2/>
- DeCesare, C.M. (2008). *Improving the Performance of the Property Tax in Latin America*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Espinosa, S., Martínez, J., y Martell, C. (2018). ¿Por qué algunos municipios en México son mejores recaudadores de impuesto predial que otros? *Gestión y política pública*, 27(2), 375-395.
- Guillermo Peón, S. B., y Vargas Casimiro, I. (2017). Recaudación potencial, eficiencia recaudatoria y transferencias federales: Un análisis para las entidades federativas en México utilizando el modelo de frontera estocástica. *EconoQuantum*, 14(1), 35-71.
- Ibarra Salazar, J., y Sotres Cervantes, L. (2021). El efecto de la frontera en la recaudación del predial. *Estudios demográficos y urbanos*, 36(2), 347-401.
- IMCO (2023). Catastros municipales: hacia una mejor gestión de la propiedad y la recaudación: [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2023/06/CatastrosMunicipales\\_Diagnostico\\_20230622.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2023/06/CatastrosMunicipales_Diagnostico_20230622.pdf)
- INDETEC (2006). El catastro en México: <https://valuador.wordpress.com/wp-content/uploads/2008/07/el-catastro-en-mexico.pdf>
- INEGI (2024a). Finanzas públicas estatales y municipales (EFIPEM): <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- INEGI (2024b). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2023/#tabulados>
- México Evalúa (2021). Ingresos vehiculares y tenencia: Hacia el fortalecimiento de la independencia fiscal local: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/12/tenencia-6-diciembre-final.pdf>
- Smoke, P. *et al.* (2022). The Role of Subnational Governments in the Covid-19 Pandemic Response: Are There Opportunities for Intergovernmental Fiscal Reform in the PostPandemic World? Inter-American Development Bank, Washington, D.C.: <https://doi.org/10.18235/0004391>
- OECD *et al.* (2023), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2023, OECD Publishing, Paris: <https://doi.org/10.1787/a7640683-en>
- Unda Gutiérrez, M. (2021). Una hacienda local pobre: ¿qué explica la recaudación predial en México? *Estudios demográficos y urbanos*, 36(1), 49-88.

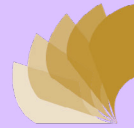




México Evalúa



OXFAM  
México



Programa  
Universitario  
de Estudios  
del Desarrollo  
UNAM

